



Banco Interamericano de
Desarrollo



Organización de los Estados
Americanos



IDEA
Internacional

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTRO AMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

I. ANTECEDENTES

1. Situación actual de los partidos políticos

Aunque la eficacia de los partidos políticos para desempeñar algunos de sus roles considerados tradicionales está en entredicho, en general se sigue admitiendo que son elementos constitutivos de la infraestructura democrática, y un eslabón imprescindible en el proceso de construir autoridades públicas para gobernar. De otra forma: sin partidos políticos que presenten opciones para integrar un gobierno, no existen los actores centrales del proceso electoral que selecciona a los titulares del poder. Por tanto, sin partidos políticos no puede existir la democracia representativa tal cual es concebida en la actualidad. No es este el único rol que cumplen los partidos políticos, pero sí es un rol en el que no pueden ser sustituidos por ninguna otra organización.

Además de participar en el proceso de selección de autoridades, los partidos políticos, muy particularmente en América Latina, han cumplido otro conjunto de actividades de intermediación entre la sociedad y el Estado. A saber: representación, agregación y legitimación de intereses; formulación de políticas públicas; organización de la ciudadanía en corrientes de opinión, formación política de sus afiliados y promoción de una cultura cívica; formación de cuadros electorales y burocráticos; formulación de la agenda pública; finalmente, distribución de bienes públicos a amplias redes clientelares que, en su momento, retribuyen con su voto.

Pero los partidos políticos se encuentran en una fase crítica de su devenir histórico. Análisis de opinión pública en América Latina han identificado una declinación permanente de la confianza en los partidos políticos (en el "Latinobarómetro" la pregunta se formula de la siguiente forma: ¿cuánta confianza tiene ud. en los partidos políticos?). También investigaciones entre las elites latinoamericanas muestran similares resultados. Tanto dirigentes como dirigidos están desconformes con el funcionamiento de los partidos políticos y con los resultados de su desempeño.

Situación y Perspectivas de los Partidos Políticos en Centro América, Panamá y República Dominicana

Existen diversas vertientes interpretativas de las causas de este fenómeno. Para algunos politólogos, estos indicadores forman parte de una crisis más generalizada que abarca la esfera de lo público, y que se expresa en una creciente desafección política. Otros focalizan más el problema, e indican que los partidos fueron impactados por un estrechamiento de sus funciones y por el surgimiento de competidores organizacionales que cumplen mejor algunos de los roles que tradicionalmente les eran propios.

En algunos países de América Central, las instituciones `tradicionales' de la política (los partidos políticos y los parlamentos) han tenido escasa relevancia en la adopción y ejecución de las políticas públicas. En gran medida, ese vacío ha dado espacio a mecanismos alternativos para la canalización y procesamiento de demandas. Lo político, entonces, empieza a procesarse fuera de los partidos y de los parlamentos.

Asociado con lo anterior, la reforma económica y la crisis fiscal de los estados latinoamericanos ha puesto en jaque a la función clientelar: los dirigentes políticos ya no tienen bienes públicos para distribuir, al tiempo que ya no hay cómo financiar el populismo. A la vez, otros actores (organizaciones no gubernamentales, iglesias, periodistas) parecen representar más eficazmente algunos intereses particulares de la sociedad, o interpretar más genuinamente el sentimiento ciudadano respecto a diversas cuestiones públicas. Estos actores emergentes compiten con los partidos políticos, aun en el rol de seleccionar el personal político (asistimos al surgimiento de candidatos "no políticos", aunque sean presentados en el marco de las estructuras partidarias). La realidad registra un vigoroso empuje de la sociedad civil organizada (en su más vasta acepción), que ayuda a aclarar las voces de una ciudadanía que no logra expresarse cabalmente a través de los partidos, alentando por momentos la ilusión de que ambos espacios (el político y el societario) son contradictorios, cuando en rigor son complementarios y se fortalecen mutuamente.

Otro factor que influye en el desempeño de los partidos políticos es la reforma en marcha del Estado contemporáneo. Las funciones del Estado tienden a ser cada vez más técnicas y menos políticas. Y los partidos políticos no reclutan a su personal pensando en dichas funciones sino en enfrentar las contiendas electorales. Esta tensión recorre y está presente en la mayor parte de los partidos de América Latina.

Para agravar el cuadro, en los últimos decenios la sociedad se ha modernizado y complejizado vertiginosamente y los partidos políticos en América Latina, han mostrado una marcada incapacidad de procesar esa complejidad, que podría explicarse asumiendo que son partidos organizados y pensados para otro tipo de sociedad. Finalmente, y a partir de la desaparición del mundo bipolar, se redujo también la polaridad política local y se profundizó la desideologización. En el caso de los partidos, es evidente que la desideologización consecuente al fin de la guerra fría les ha restado uno de sus incentivos de articulación.

2. Perspectivas de los partidos políticos

Ante las circunstancias anotadas, que marcan un virtual “cambio de época” en relación con los partidos políticos, el primer problema que se constata en América Latina es la ausencia de reflexión y debate entre los propios protagonistas sobre la situación de los mismos. Al mismo tiempo, crecen las voces que piensan que los partidos ya no son necesarios, bajo nuevos esquemas de “democracias participativas” de perfiles difusos o abiertamente no democráticos.

En la última década, junto a la segunda generación de reformas económicas, la cooperación internacional –bilateral y multilateral- ha encarado el problema de la gobernabilidad democrática básicamente desde la óptica del fortalecimiento de los tres poderes tradicionales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). A diferencia de los años 80, cuando la cooperación acompañó muy activamente a los partidos políticos en los procesos de recuperación democrática que se verificaron en América Latina, en los 90 ganó espacio la corriente que entendía el apoyo a los partidos como un involucramiento inconveniente en la política local. En cambio, la cooperación ha desarrollado una amplia agenda de fortalecimiento de la sociedad civil. En este esquema, los partidos políticos quedaron virtualmente al margen de la cooperación para el desarrollo lo que, sumado a la incompetencia anotada para impulsar la reforma “desde adentro”, ha dificultado abordar las cuestiones clave que hacen al futuro de estas organizaciones.

Al presente, asistimos a un nuevo “momento” de este debate, en buena medida asociado a los esfuerzos de combate a la pobreza, a cuya luz la política y por ende los partidos, vienen cobrando nuevas dimensiones. En efecto, una corriente de opinión cada vez más influyente, vincula directamente las perspectivas de progreso social y económico, con la calidad de las instituciones políticas en cuyo marco ocurrirán (o no) esos progresos. De inmediato, resulta que los partidos están en el centro (o en la base) de esas instituciones, en tanto las construyen, proveen su personal, se valen de ellas y orientan su ejecutoria.

En este estado del debate, se actualiza la urgencia de profundizar las cuestiones clave que hacen al futuro de las organizaciones partidarias, involucrando protagónicamente a las propias dirigencias nacionales, para estimular una reflexión abierta sobre los temas que harán a la propia configuración de la democracia.

Si se comparte que los partidos políticos son un elemento central del diseño institucional de la democracia latinoamericana, trabajar con ellos significa cooperar con el incremento de la calidad de dicha democracia y de sus instituciones. En esta dirección, resultará apropiado consolidar la información disponible y generar datos todavía no sistematizados a nivel de cada organización partidaria, para luego, en un ejercicio cualitativo, a partir de los testimonios de la misma dirigencia política, relevar pistas que permitan identificar sus fortalezas y debilidades. Finalmente, y con el propósito de no agotar el esfuerzo en un ejercicio teórico, sino procurar un impacto en la realidad, se propone extraer del caudal anterior, alternativas de acción que resulten del intercambio de los mismos dirigentes, enriquecidas por la comparación de experiencias de un espacio cultural con muchas afinidades, pero alejadas en lo posible de las coyunturas locales, merced a la aproximación regional.

3. Relevancia Institucional

El **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** no ha permanecido al margen de este debate. También a su interior cobra nuevo impulso la perspectiva que asigna al sistema político un papel central en la viabilidad de sus operaciones y, en general, en la aproximación del Banco a los problemas de cada país. De ello dan cuenta los estudios y seminarios patrocinados por el Banco, varios de los cuales se reflejan en publicaciones de inestimable valor. Muy recientemente, el libro "Democracias en Desarrollo", elaborado conjuntamente con Internacional IDEA, aporta un caudal de información y análisis de los sistemas políticos latinoamericanos nunca antes sistematizado, con un altísimo nivel académico. Adicionalmente, en la nueva Estrategia para la Modernización del Estado, se mira hacia los partidos políticos desde los sistemas electorales y desde los parlamentos.

Al mismo tiempo, desde la óptica operativa, se están llevando a cabo otros esfuerzos en procura de establecer los parámetros políticos que afectan el desarrollo de los proyectos y programas. En esta dirección, en el ámbito de la Región II, se procesan en la actualidad los resultados de dos investigaciones, (i) "Economía política de los préstamos sectoriales" y (ii) "Impacto de la variable política en la trayectoria de los proyectos". Los resultados preliminares de estos trabajos han despertado enorme interés, sugiriendo la necesidad de construir "líneas de base", que permitan analizar y tener en cuenta los factores políticos en el diseño, monitoreo y evaluación de los proyectos.

Por su parte, la **Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**, a través de su **Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA)**, ha venido instrumentando una serie de medidas, en el ámbito hemisférico, tendientes a la consolidación y profundización de los sistemas democráticos. Estas acciones incluyen actividades de promoción y formación en valores democráticos, de asistencia a actores claves de los procesos democráticos nacionales, tales como los partidos políticos, los poderes legislativos, los medios de comunicación social y las organizaciones de la sociedad civil, para el mejor desempeño de sus funciones.

El tema de fortalecimiento de los partidos políticos forma parte de los mandatos institucionales de la UPD/OEA, a partir de la **Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas**, realizada en Québec, Canadá, en abril de 2001 y de la firma de la **Carta Democrática Interamericana**, signada en Lima, Perú, también en el 2001, la cual establece en su Artículo 5 que: "*El fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es una prioridad para la Democracia*".

En el marco de ese mandato ha sido constituido el **Foro Interamericano sobre Partidos Políticos**, que tuvo su primera reunión en, Miami, Estados Unidos de América, en diciembre de 2001 y que tiene como objetivo general: "*Propiciar un espacio para la discusión sistemática y permanente de todos los aspectos relacionados con el mejor funcionamiento de los sistemas de partidos políticos en el Hemisferio, orientado a la creación de una agenda interamericana para la reforma y modernización de los mismos*".

Situación y Perspectivas de los Partidos Políticos en Centro América, Panamá y República Dominicana

Este Foro es el corolario de la experiencia desarrollada por la UPD/OEA en materia de partidos políticos, ya que ha venido ejecutando en Guatemala desde mediados de 1998, iniciativas de apoyo a partidos políticos en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz. A partir de esta experiencia, la UPD/OEA formuló una propuesta de proyecto, denominado **Programa Valores Democráticos y Gerencia Política (PVDGP)**, en la cual se planteaba ofrecer un proceso de acompañamiento integral para el sistema de partidos en Guatemala. Este Programa, iniciado en agosto de 2000 con el apoyo de los Gobiernos de Noruega, Dinamarca y Holanda, ha venido despertando cada vez mayor interés entre los actores políticos, habiéndose constituido, luego de casi cinco años de ejecución progresiva, en una importante referente en materia de acompañamiento de los procesos políticos, así como en una fuente única de lecciones aprendidas en la materia.

A su vez, en **International IDEA**, el tema del fortalecimiento de las instituciones democráticas forma parte central de su misión institucional. Así, se han conducido análisis comparativos regionales en relación con los elementos externos que influyen en la operación de los partidos políticos, así como en sus interrelaciones en el sistema de partidos. Se ha trabajado especialmente en la generación de conocimiento en temas como el financiamiento de la política, el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el rol de la oposición y su relación con el gobierno, la democracia interna de los partidos, y la legislación reguladora de los mismos, entre otros.

Una de las líneas de trabajo prioritarias ha sido la de la financiación de los partidos políticos. En esta área se desarrolla, conjuntamente con la OEA, y en el marco del Foro Interamericano de Partidos Políticos, un proyecto de investigación comparada sobre los sistemas de financiación vigentes en los 34 países miembros de la OEA, enfatizando en cuatro aspectos: el sistema de financiación que opera en cada país, el acceso a los medios de comunicación, la rendición de cuentas, y los mecanismos de control. Este será el primer estudio comparado que abarque tal número de países, y cuyo resultado final será una publicación, tanto en idioma inglés como en español.

Debe también destacarse que, dentro de este mismo énfasis temático, IDEA ha establecido una alianza estratégica con el Centro Carter y con Transparencia Internacional para trabajar conjuntamente en el desarrollo de estándares e indicadores para la financiación de la política. Del mismo modo debe señalarse que IDEA ha trabajado conjuntamente con la Secretaría del Grupo de Río en un proyecto acerca de la situación de los partidos políticos en América Latina. El objetivo de ese proyecto, que se ejecutó en cooperación con el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), es identificar las prioridades y las principales líneas de acción en el área de los partidos políticos.

Finalmente, y tal como se mencionara anteriormente, debe resaltarse que con la publicación del libro "Democracias en Desarrollo", elaborado conjuntamente con el BID, IDEA ha brindado un valioso aporte académico sobre los sistemas políticos latinoamericanos.

II. OBJETIVOS

1. Objetivo general

Promover la instalación y/o el reposicionamiento en la agenda pública, de un debate fundado entre las elites políticas, académicas y sociales de la región, sobre el estado actual y perspectivas de los partidos políticos, a partir de información cuantitativa y cualitativa relevante sobre sus estructuras y funcionamiento actual.

2. Objetivos específicos

- 2.1 Relevar información cualitativa y cuantitativa sobre los partidos políticos de la región, como base para caracterizar su funcionamiento actual e identificar áreas susceptibles de mejoramiento.
- 2.2 Propiciar el intercambio sobre una agenda mínima de acciones orientadas a la renovación institucional de los partidos políticos de la región, de cara al incremento de la calidad democrática al servicio de la gobernabilidad y el combate a la pobreza.

III. ÁMBITO GEOGRÁFICO DE DESARROLLO

El proyecto se desenvuelve sobre los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Básicamente radicado en América Central, el proyecto excluye Belice en tanto sus instituciones responden al modelo anglosajón; e incluye República Dominicana, cuya identidad cultural e institucional está claramente asociada a la de los países mesoamericanos.

Asimismo, el proyecto tiene carácter regional, como modo de optimizar sus objetivos y por la naturaleza de su objeto de estudio. En efecto, de producir el estudio con carácter nacional, se tornaría difícil si no imposible evitar que se viera teñido por las circunstancias de la coyuntura local, cuando lo que se aspira es lograr niveles de abstracción que permitan visualizar la problemática con carácter sistémico, para extraer conclusiones válidas en diversos escenarios de coyuntura. De otro lado, el alcance regional se justifica por la relativa semejanza que exhiben los países del área en su periplo histórico e institucional, que permite establecer comparaciones útiles, identificar mejores prácticas, y extrapolar experiencias que no resultarán ajenas a países con tan estrechos vínculos.

IV. ACTIVIDADES DEL PROYECTO

1. Definir conceptualmente los alcances de la investigación (criterios fundados de inclusión-exclusión de partidos por país; fuentes de información secundaria).
2. Elaborar los instrumentos cuantitativos y cualitativos para la investigación (formulario para los partidos políticos; guía para las entrevistas cualitativas).
3. Identificar los partidos políticos que integrarán la muestra intencional objeto de la investigación; identificar enlaces primarios en los partidos integrantes de la muestra.
4. Administrar los formularios a cada partido en los 7 países para ser completados por las autoridades partidarias.
5. Relevar la legislación, decretos o reglamentos e información secundaria que se haya determinado son necesarios para la investigación.
6. Determinar los criterios y elaborar la lista de informantes claves en cada país para las entrevistas calificadas.
7. Realizar entrevistas (9-10 por país) para validar las informaciones del formulario y pesquisar el funcionamiento "real" de los partidos políticos.
8. Procesar la información obtenida en un informe con al menos tres secciones: (i) información de base; (ii) testimonios y valoraciones de informantes clave; (iii) análisis sistémico.
9. Realizar un seminario con dirigentes políticos e invitados especiales para discutir el informe y propiciar el intercambio sobre una agenda mínima de acciones para la renovación y el fortalecimiento institucional de los partidos políticos.
10. Editar un libro con los resultados del informe, para su más amplia difusión, que alimente el debate ulterior sobre la materia.